

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



(federführend 2022)



Städtebund Schleswig-Holstein | Reventioulallee 6 | 24105 Kiel

Innenausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Dr. Sebastian Galka
Landeshaus
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Telefon: 0431 570050-30
Telefax: 0431 570050-35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/112

per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Unser Zeichen: 64.30.22 kr-ra
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 02. September 2022

Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung von Straßenbaubeiträgen

Sehr geehrter Herr Dr. Galka,

wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung von Straßenbaubeiträgen.

Die kommunalen Landesverbände haben zu der im parlamentarischen Raum geführten Diskussion über mögliche gesetzliche Änderungen im Straßenausbaubeitragsrecht, namentlich der Frage der Erhebungspflicht und -möglichkeiten, in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich Stellung genommen. Insoweit verweisen wir auf

- die gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zu den Entwürfen der Gesetze zur Aufhebung der Erhebungspflicht für Straßenausbaubeiträge (LT-Drs. 19/150) und zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes - Abschaffung der Pflicht zur Erhebung von Beiträgen gemäß § 8 Abs. 1 KAG (LT-Drs. 19/159),
- die Stellungnahme des Städteverbandes zum Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und des Kommunalabgabengesetzes in der 17. Legislaturperiode (LT-Drs 17/1600), vgl. Umdruck 17/2899,
- die Stellungnahme des Städteverbandes zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes und der Gemeindeordnung sowie zur Änderung der Kreisordnung für Schleswig-Holstein, vgl. Umdruck 18/154,

Städteverband Schleswig-Holstein
Tel.: 0431 570050-30
Fax: 0431 570050-35
E-Mail: info@staedteverband-sh.de
<http://www.staedteverband-sh.de>

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag
Tel.: 0431 570050-10
Fax: 0431 570050-20
E-Mail: info@sh-landkreistag.de
<http://www.sh-landkreistag.de>

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Tel.: 0431 570050-50
Fax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
<http://www.shgt.de>

- die Stellungnahmen des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages zu insgesamt drei gleich gerichteten Gesetzesvorschlägen, siehe Schreiben vom 24.11.2011 (vgl. Umdruck 17/3140), Schreiben vom 28.05.2014 (vgl. Umdruck 18/2972) und Schreiben vom 01.02.2017 (vgl. Umdruck 18/7348) sowie
- die gemeinsame Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein und des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages zum Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes des Landes Schleswig-Holstein (KAG) und der Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 02.06.2014, vgl. Umdruck 18/2969.

Für die Beurteilung des Gesetzgebungsvorhabens ist aus Sicht der kommunalen Landesverbände Folgendes festzuhalten:

1. Aus allen Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände ergibt sich, dass der Landesgesetzgeber bei den vorgenannten Gesetzentwürfen sich nicht auf die Forderung der kommunalen Landesverbände stützen kann.
2. Das Land ist aufgefordert, zeitgleich mit dem gesetzlichen Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, ausfallende Straßenausbaubeiträge durch eine aufgestockte Zuweisung für Straßenbau und weitere Infrastrukturlasten (§ 15 FAG) vollständig zu kompensieren. Die Ausgestaltung der Kompensation ist einvernehmlich mit den kommunalen Landesverbänden zu verhandeln.
3. Der Gesetzentwurf muss eine klare Aussage zur Frage der Rückwirkung enthalten, um so etwaigen Rückerstattungsbegehren entgegenzuwirken. Zudem muss der Gesetzentwurf in einer Übergangsregelung auch klarstellen, dass unter Geltung des bisherigen Rechts begonnene und somit bei Beschlusslage über das Ausbauvorhaben beitragspflichtige Maßnahmen beitragspflichtig bleiben.

Es fällt auf, dass die Gesetzesbegründung trotz der erheblichen Auswirkung auf die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung außerordentlich knapp ausfällt und eine Vielzahl von Aspekten außer Acht lässt. Dies gilt insbesondere für die Fragestellung, ob und inwieweit es sachgerecht ist, gesetzgeberisch Abweichungen von den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen zuzulassen, welche Folgewirkungen davon ausgehen können und wie die Kompensation erfolgen soll.

Das Abweichen von den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen berührt grundsätzliche Fragen der Kommunalfinanzierung. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Schleswig-Holstein hatte mit Urteil vom 19. Mai 2010 – 2 KN 2/09 – festgestellt, dass die Finanzierungsprinzipien der Kommunalverfassung der Auffassung entgegenstehen, Straßenausbau müsse generell aus Steuern finanziert werden. Die Rechtsprechung zu vorteilsbezogenen Abgabelasten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 2014 – 1 BvR 668/10 –, BVerfGE 137, 1-29; VGH München vom 09.11.2016 (- 6 B 15.2732 -); OVG Lüneburg, Urteil vom 27. März 2017 – 9 LC 180/15 –, juris) hält ebenfalls an den Einnahmebeschaffungsgrundsätzen fest.

Die Folgewirkungen müssen ebenfalls in den Blick genommen werden. So kann das Verbot der Erhebung von Straßenausbaubeiträgen, zu der Vorbildwirkung führen, dass auch andere entgeltpflichtige, vorteilsbezogene und individualisierbare Leistungen durch die Allgemeinheit zu finanzieren sind. Bei der Finanzierung aus Steuermitteln muss berücksichtigt werden, dass Steuern Geldleistungen sind, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen (§ 4 AO). Weitere mögliche Folgewirkungen der Entscheidung wie beispielsweise

- eine Belastung der Mieter,
- eine Verschärfung der Spreizung zwischen „armen“ und „reichen“ Gemeinden und
- ausfallenden Grundsteuereinnahmen wegen möglicher Verfassungswidrigkeit

sind ebenfalls Aspekte, die nicht allein der lokalen Entscheidungszuständigkeit obliegen, sondern auch von landespolitischer Bedeutung sind und insoweit auch in der Gesetzesbegründung abgewogen werden sollten. Dies gilt auch für die Betrachtung des Gesamtfinanzierungssystems. Zudem handelt es sich um eine weitere Einschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts und der eigenständigen Finanzierungshoheit, die der Landesgesetzgeber in den letzten Jahren schon durch andere Regelungen im Kommunalabgabengesetz eingeschränkt hat (z.B. Verbot der Pferdesteuer, Verbot der Gefährtrassebesteuerung in der Hundesteuer).

Für den Fall der Umsetzung des Gesetzentwurfs bedarf es zeitgleich einer Kompensation durch den Landesgesetzgeber. Mit der Diskussion über den Gesetzentwurf ist der Eindruck erweckt worden, die Kommunen könnten ohne die Einnahmen aus den Straßenausbaubeiträgen auskommen. Dies ist nicht der Fall. Die Finanzlage der Kommunen lässt es nicht zu, auf Ausbaubeiträge zu verzichten. Da das Verbot auf eine Beitragserhebung nicht zum Wegfall des Straßenausbaus und die dadurch entstehenden Kosten führt, muss der Gesetzgeber für eine Kompensation der ausfallenden Ausbaubeitragsmittel Sorge tragen. Wenn es das landespolitische Ziel ist, dass die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihrer Verpflichtung zum Ausbau kommunaler Straßen nachzukommen, muss das Land für eine auskömmliche Infrastrukturfinanzierung durch Erhöhung der Zuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich mit dem Landeshaushalt sorgen und die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellen. Der vage Verweis im Gesetzesentwurf auf die im Jahr 2021 erfolgte Neuordnung des kommunalen Finanzausgleichs trägt insoweit nicht.

Die ausreichende Gegenfinanzierung (Konnexität) durch das Land ist bisher nicht annähernd erfolgt. Somit würde den Gemeinden die Entscheidung über die Erhebung genommen werden, ohne dass die Finanzierung der notwendigen Investitionen in die gemeindlichen Straßen gesichert ist. Insofern führt die bloße gesetzliche Abschaffung nicht zu einer tatsächlichen örtlichen Lösung.

Die Stellungnahme des Landesrechnungshofes vom 17. August 2022 unterstreicht dies. Auch in der Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Hans-Joachim Driehaus vom 02. August 2022 wird dieses im letzten Absatz ausdrücklich bestätigt.

Viele Gemeinden und Städte sind ohne Straßenausbaubeiträge oder passender alternativer Abgabe jetzt und in den nächsten Jahren nicht in der Lage, die notwendigen Investitionen in die Straßen zu leisten. Die Finanzierung über Kredite würde die laufende finanzielle Belastung erhöhen und zudem die Kreditmöglichkeit für andere notwendige Projekte stark mindern. Dieses hätte

ggf. auch einen sehr heterogenen Ausbau der Straßen zur Folge, da sich einige Kommunen den Ausbau schlicht nicht mehr leisten könnten.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Peter Krey

Dezernent